ANNALES
UNIVERSITATIS MARIAE CURIE-SKŁODOWSKA
LUBLIN — POLONIA
VOL. XXXVI, 11 SECTIO G 1989

Instytut Administracji i Prawa Publicznego UMCS
Zakład Postępowania Administracyjnego

Krzysztof CHORĄŻY

Teoretyczne problemy decentralizacji terytorialnej we Francji

Problèmes théoriques de la décentralisation territoriale en France

Dwie ustawy, z 10 VIII 1871 r.[1] oraz z 5 IV 1884 r.[2], stanowiły swoistego rodzaju kodeks organizacji i funkcjonowania departamentów oraz gmin. Wyrażały zasadę podziału zarządu ogólnymi sprawami lokalnymi, przyjmując decentralizację administracji za kryterium wyznaczające wzajemne stosunki między państwem a uznanymi przez państwo wspólnotami lokalnymi (*collectivités locales*), tj. gminami i departamentami. Przyjęcie owego pryncypium oznaczało w konsekwencji przyznanie mu podstawowej roli w kształtowaniu sytuacji prawnej departamentów oraz gmin, a szerzej — całej struktury administracji terytorialnej, również w przyszłości.

Pojęcie decentralizacji, które wrosło w teorię i praktykę współczesnych systemów administracyjnych, słusznie wiąże się z Francją, „[...] krajem, w którego literaturze dokonano najpierw wyczerpującego opisu treści objętej tym określeniem", a „potrzeba pracy nad tym zagadnieniem powstała na tle prawnego precyzowania pozycji organów samorządu." Jednak — jak zauważa J. Starościak — „Konstrukcja decentralizacji prędko przerosła teorię samorządu, stając się określeniem samodzielnym, dotyczącym zjawisk o skali szerszej."[3] Dodajmy, że pojęcie decentralizacji i jej funkcje miały i mają charakter dynamiczny. Podlegają zmianom w stopniu odpowiadającym przekształceniom zadań i funkcji administracji, które pozostają w związku z ogólnym rozwojem cywilizacyjnym i przemianami politycznymi. Idea decentralizacji (centralizacji) ma we Francji znacznie dłuższą tradycję, sięgającą czasów monarchii absolutnej, a nawet stanowej. Decentralizacja, o czym przekonują nas

[1] Ustawa z 10 VIII 1871 r. o radach generalnych.
[2] Ustawa z 5 IV 1884 r. o organizacji gmin.
[3] J. Starościak: *Decentralizacja administracji*, Warszawa 1960, s. 16.

w sposób ostateczny fundamentalne dzieła z zakresu nauki prawa administracyjnego, jest kategorią pierwotną. Ona to stanowi pryzmat, przez który dokonuje się ogólnego oglądu oraz analizy struktury i zjawisk współczesnej administracji francuskiej. Pierwotność tej kategorii w warunkach tamtejszej doktryny polega w rezultacie na tym, że nie sposób zajmować się problemami ustrojowymi administracji Francji, eliminując to pojęcie ze zbioru narzędzi poznawczych. Decentralizacja, bez przesady, jest niezbędnym instrumentem umożliwiającym jakąkolwiek naukową penetrację realnie pojmowanej administracji. Wypracowana przez teorię francuską koncepcja decentralizacji i jej prawnych form, nadzoru i jego środków, a także koncepcja dekoncentracji, okazały się bardzo nośne i uniwersalne na tyle, że ich wpływ dostrzegamy także w ustaleniach naszej teorii prawa administracyjnego, zawartych przede wszystkim w klasycznym już, pierwszym w powojennej nauce, studium J. Starościaka.

Jak wytłumaczyć to zjawisko? Wydaje się, że trwałości tej kategorii należy upatrywać właśnie w jej uniwersalności, płynącej z faktu, że decentralizacja nie jest jedynie wytworem prawa i jego teorii. Więcej, jest rezultatem tendencji w polityce administracyjnej, związków z przeszłością, ustroju politycznego i potrzeb zrodzonych przez praktykę.[4] Decentralizacja w sensie prawnym jest zatem czymś wtórnym, Prawo jedynie formalizuje jej pożądaną postać, określaną czynnikami tkwiącymi w rzeczywistości. Złożoność uwarunkowań decentralizacji stanowi o jej uniwersalnym charakterze, a także o instrumentalnej, badawczej przydatności, szczególnie w przypadku francuskiej administracji terytorialnej, utożsamiającej decentralizację terytorialną z pojęciem *collectivités locales* (wspólnot lokalnych).

W drugiej połowie XIX wieku wiązano decentralizację z samorządem jako jego podstawową formą lub wręcz utożsamiano — jak to czyniono w nauce francuskiej — pojęcie decentralizacji z istotą samorządu. Program decentralizacji administracji, pojmowanej jako samorząd, stanowił zasadnicze założenie programu liberałów i doczekał się częściowej realizacji[5], czego formalnym wyrazem były właśnie wspomniane ustawy z lat 1871 i 1884.

W późniejszym okresie istota samorządu uległa ewolucji, co w rezultacie prowadziło do zmian w ujmowaniu decentralizacji i nadzoru. Pierwszy etap obejmował przejście państwa feudalnego w państwo burżuazyjne. We Francji należy wiązać ów etap z ustawodawstwem 1789 r. i powołaniem w pełni samorządnej terytorialnej organizacji samorządowej. Ustawodawstwo rewolucyjne bezpośrednio nawiązywało do naturalistycznej teorii gminy, a koncepcja *pouvoir municipal* była wypadkową dążeń walczącej o panowanie burżuazji. Teoria *pouvoir municipal* przyznawała gminie prawo do samodzielnego bytu. W świetle burżuazyjnej ideologii państwo musiało uznać przyrodzone prawo

[4] Por. J. Rivero: *Droit administratif*, Paris 1977, s. 305 i n

[5] H. Izdebski: *Problemy decentralizacji administracyjnej we Francji w XIX wieku*, „Czasopismo Prawno-Historyczne" 1976, XXVIII, nr 1 s. 162.

gminy. Odmowa uznania czwartej władzy uzasadniała walkę z państwem nie respektującym praw naturalnych. Koncepcja wolnej gminy była elementem ideologii rewolucyjnej i miała charakter utylitarny.[6] Wraz ze zwycięstwem rewolucji zanikała teoria *pouvoir municipal*, zwycięska klasa zaczęła bowiem dążyć do skupienia całej władzy, również administracyjnej, w swych rękach. Nastąpił proces upaństwawiania samorządu terytorialnego, zapoczątkowany postanowieniami konstytucji z lat 1793 i 1795. „Gminy istnieją dla państwa, a nie państwo dla gmin" — tak wyrażana idea przesądzała zerwanie z poglądami przyznającymi pierwszeństwo gminie przed państwem. Odejście w praktyce od idei wolnej gminy znalazło odbicie w doktrynie, nawet u tych teoretyków, którzy byli zwolennikami teorii naturalnej. Uznając samoistną osobowość prawną gmin rozpatrywali istotę gminy jako części pewnej całości — państwa. Teoretyczna istota gminy zaczęła być coraz bardziej wieloznaczna. Obok koncepcji samodzielnego bytu i niezależności wobec państwa powstawały koncepcje przeciwstawne, porównujące gminy do organów państwa.

Reforma napoleońska i zorganizowanie administracji terytorialnej na zasadzie dualizmu zmieniły zapatrywanie na samorząd lokalny. Odrębność od państwa jednostek terytorialnych, którym przyznano status wspólnot lokalnych, a więc gmin i departamentów, stała się względna. Rozwój gospodarczy i przeobrażenia społeczne w sposób coraz bardziej intensywny wiązały zdecentralizowane jednostki administracji terytorialnej z organizacją państwową. Własny zakres działania, czyli sfera wyznaczająca względną niezależność jednostek typu *collectivités locales*, ulegał zmianom, zazwyczaj w kierunku ograniczenia. Nowe zadania administracji powierzano przede wszystkim wyspecjalizowanym organom administracji, działającym w specjalnych strukturach terytorialnych usytuowanych poza podziałem zasadniczym. Zmiany w położeniu samorządu uzasadniała powstała na przełomie wieków szkoła pozytywizmu prawnego, przeciwstawiająca się teoriom prawa natury. Uznała ona państwo za jedyne źródło władzy i prawa. Szkoła ta głosiła, że osobowość prawna samorządu pochodzi od państwa. „Państwo samoogranicza się wszędzie tam,

[6] Przedstawicielem tego poglądu był H. Kelsen. Samorząd uważał za demokratyczną formę administracji. Jego zdaniem, przeciwstawianie samorządu państwu wywodziło się z antagonizmu między demokratyczną administracją samorządu a autokratyczną administracją państwa. Zob. H. Kelsen: *Allgemeine Staatslehre*, Berlin 1925, s. 365 i n. Z tezą tą polemizował H. Dembiński, zwracając między innymi uwagę na fakt następujący: mimo iż samorząd był potężnym narzędziem demokratyzowania administracji państwowej, to zależność głoszona przez Kelsena nie zawsze była regułą. Jako na przykład łamiący tę regułę wskazuje na parlamenty w Austrii i w Niemczech, które „[...] dzięki wprowadzeniu powszechnego, tajnego, równego i bezpośredniego systemu wyborczego nabrały charakteru zdecydowanie demokratycznego, to w państwach związkowych, krajach i niższych lokalnych związkach samorządowych pozostawało nadal prawo wyborcze wyraźnie faworyzujące nieliczne stosunkowo warstwy zamożnego mieszczaństwa i feudalnej arystokracji ziemiańskiej." Zob. H. Dembiński: *Osobowość publicznoprawna samorządu w świetle metody dogmatycznej i socjologicznej*, Wilno 1934, s. 85 i n.

gdzie nie wykonuje bezpośrednio przysługującej mu władzy zwierzchniej." — twierdził G. Laband. W sferze tej państwo reguluje stosunki przez ustanowienie norm prawnych, powierzając ich stosowanie innym podmiotom w zakresie i formach przez siebie wyznaczonych. Państwo zatem decyduje o osobowości i prawach podmiotowych samorządu. Wola państwa, które ogranicza samo swą władzę zwierzchnią, decyduje w konsekwencji o bycie samorządu. Prawo samorządu nie jest w myśl tej teorii pierwotne, naturalne. Pochodzi od państwa, któremu jako jedynemu podmiotowi przysługuje niepochodne, suwerenne prawo.[7] A zatem państwo powinno mieć teoretycznie nieograniczone prawo kształtowania stosunków między nim a samorządem w aspekcie stopnia jego samodzielności, czyli określania decentralizacji. Oczywiście, omnipotencja państwa w tym zakresie nie jest nieograniczona. Szereg czynników obiektywnych zmusza państwo do uznawania prawa samorządu. Także samo państwo bywa niekiedy zainteresowane decentralizacją. Postępujące upaństwowienie samorządu doprowadziło do sytuacji, która dała podstawy do tworzenia teorii o łączeniu się interesu lokalnego z interesem ogólnopaństwowym.

Pojęcie decentralizacji w doktrynie francuskiej łączy się z zagadnieniem organizacji państwa. W konsekwencji zawiera ono treści polityczne, ponieważ wyznacza sferę samodzielności jednostek terytorialnych, wynikającą z określenia relacji zachodzących między nimi a państwem. Termin „dekoncentracja" wiąże się również z zagadnieniami metody organizacji administracji państwa w drodze eksponowania aspektów techniczno-organizacyjnych. Na złożoność omawianych zjawisk wskazuje wielość i różnorodność czynników kształtujących ją. J. Rivero podkreśla na przykład, że centralizacja i decentralizacja są raczej tendencjami polityki administracyjnej i ustroju konstytucyjnego, rezultatem uwarunkowań historycznych i potrzeb praktyki niż wytworem koncepcji prawnych.[8] Według powołanego autora, prawu należy w tym przypadku

[7] Konstrukcję łączącą osobowość prawną odrębną od państwa z jednoczesnym pozostawaniem wyodrębnionych podmiotów w mechanizmie państwa tak kreśli J. S. Langrod: „Sytuacja przedstawia się mianowicie prawnie w ten sposób, że państwo samo wyodrębnia pewne swoje «służby», które wyposaża we własną osobowość prawną, odrębną od osobowości prawnej państwa. Mogąc w zasadzie postąpić tak w stosunku do każdego działu administracji wedle własnej oceny potrzeby takiego wyodrębnienia na zewnątrz — państwo z natury rzeczy unika jednak tworzenia czystej fikcji pod postacią organizacyjno-majątkowych przywilejów formalnych dla pewnej dykasterii biurokratycznej (komórki aparatury urzędowej). Dlatego państwo ogranicza z natury rzeczy przywilej takiego wyodrębnienia do tworów o podwójnym charakterze: 1) przedstawiających interes zbiorowy takiej wagi, że zaspokajanie go nie pozostawia się inicjatywie prywatnej; 2) stanowiących równocześnie zgrupowanie interesów lokalnych czy specjalnych tak dalece żywe i stabilizowane, że samo życie narzuca wyodrębnienie go od państwa. W ten sposób konstrukcja osobowości prawnej pozwala niejako pogodzić w tym punkcie przeciwieństwo: pozostanie w obrębie mechanizmu administracji państwowej, a równocześnie konstrukcyjne oddzielenie od państwa pod kątem widzenia osobowości prawnej." Zob. J. S. Langrod: *Instytucje prawa administracyjnego, Zarys części ogólnej*, Kraków 1948, t. I, s. 166. Znamienny jest fakt, że autor powołuje się na poglądy L. Michauda i M. Hauriou.

[8] Rivero: *op. cit.*, s. 305 i n.

przypisać rolę czynnika określającego prawną formę treści będących następstwem dążeń utylitarnych i tradycji historycznych. Wtórny charakter obu kategorii i ich dynamika wymagają, by traktować je jako tendencje polityki administracyjnej stosowane w ramach wyznaczonych idealnymi granicami centralizacji i decentralizacji.

Model idealny centralizacji w świetle doktryny francuskiej zakłada istnienie państwa jako jednej i jedynej osoby prawa publicznego i nie przyznaje podmiotowości publicznoprawnej innym jednostkom terytorialnym, np. gminom, departamentom. Jednostki te byłyby pozbawione statusu wspólnoty lokalnej, a stanowiłyby jedynie „scentralizowane okręgi administracyjne" (*circonscriptions administratives*). W przypadku dualistycznej administracji francuskiej jednostki terytorialne, takie jak gminy i departamenty, są zarazem okręgami administracyjnymi i wspólnotami lokalnymi. Jako *circonscriptions administratives* jednostki te stanowią terytorium objęte kompetencjami przedstawiciela administracji centralnej.[9] Jako wspólnoty lokalne, gminy i departamenty są wyposażone w osobowość publicznoprawną (*personnalité morale*) i mają przyznane prawo administrowania własnymi sprawami (*affaires propres*) w granicach samodzielności wyznaczonej nadzorem (*tutelle*). Powyższe rozróżnienie ma zasadnicze znaczenie w systemie administracji francuskiej i pozwala zrozumieć jej dualizm. Gmina czy departament są z jednej strony okręgami scentralizowanej administracji państwa, z drugiej zaś — zdecentralizowanymi wspólnotami lokalnymi z własnymi organami stanowiącymi we własnych sprawach.

Decentralizacja oznacza zatem taki stan rzeczy, w którym wspólnoty lokalne mają przyznaną przez państwo odrębną podmiotowość, wykluczającą powiązania między państwem a nimi, oparte na zasadzie hierarchicznego podporządkowania. Samodzielność wspólnot lokalnych nie ma charakteru bezwzględnego, chociażby ze względu na dualistyczny charakter administracji terytorialnej i jest wyznaczona zakresem nadzoru ze strony organów państwa. Gminy i departamenty są formą decentralizacji określanej jako terytorialna. Drugą wyodrębnioną w teorii prawa administracyjnego formą jest „decentralizacja techniczna", określana również mianem *décentralisation par services*. Jej realizacja następuje drogą decentralizowania specjalistycznego typu zakładu lub typu przedsiębiorstwa.[10] Formą pośrednią decentralizacji czerpiącą z konstrukcji „zakładu

---

[9] Reforma władz lokalnych dokonana w r. 1982 zweryfikowała ten tradycyjny model. Gminy, departamenty i regiony zostały wyposażone we własne organy wykonawcze (przewodniczących rad lokalnych), natomiast komisarze Republiki sprawują nadzór państwa nad wspólnotami lokalnymi. Zob. np. A. Jaroszyński: *Decentralizacja terytorialna we Francji*, „Organizacja–Metody–Technika" 1983, nr 4; E. Ruśkowski: *Uwagi o nowej strukturze władz lokalnych we Francji*, „Organizacja–Metody–Technika" 1987, nr 1.

[10] Starościak: *op. cit.*, s. 111 i n.

publicznego" (*établissement public*)[11], a nawiązującą do wspólnoty lokalnej i okręgu administracyjnego, jest wykształcony stosunkowo niedawno w teorii prawa administracyjnego terytorialny zakład publiczny (*établissement public territorial*)[12]. Stworzenie i zastosowanie tej kategorii potwierdza wcześniej wyrażony pogląd o utylitaryzmie teorii i prawa pozytywnego wobec zmieniających się warunków praktyki.

Kolejne reformy administracyjne wykazały, że ograniczenie organizacji terytorialnej do okręgów administracyjnych i wspólnot lokalnych było niewystarczające. Podział dychotomiczny czynił strukturę administracyjną sztywną. Wprowadzenie pojęcia terytorialnego zakładu administracyjnego stworzyło warunki do bardziej elastycznego kształtowania struktur terytorialnych, a w szczególności umożliwiło ewolucję regionu w kierunku wspólnoty terytorialnej. Terytorialne zakłady publiczne charakteryzuje to, że, podobnie jak wspólnoty lokalne, nie są okręgami administracyjnymi, posiadają bowiem osobowość publicznoprawną, własne kompetencje i organy. Nie są jednakże wspólnotami lokalnymi, gdyż organy terytorialnych zakładów publicznych nie pochodzą z powszechnych i bezpośrednich wyborów, a ich kompetencje są enumeratywnie wyliczone w aktach prawnych powołujących je. Terytorialne zakłady publiczne powoływane są przede wszystkim w celu grupowania istniejących wspólnot gmin i departamentów. W stosunku do gmin funkcję tę pełnią syndykaty gmin, dystrykty oraz wspólnoty miejskie, w odniesieniu do departamentów podobną rolę powierzono do r. 1982 regionom. Wskazuje się, że podmioty te, tworzone na bazie terytorialnej, są czymś więcej niż zwykłe okręgi administracyjne, ale nie są w pełni wspólnotami lokalnymi.[13]

Teoria i ustawodawstwo kontynentalnych państw europejskich uznają terytorialne zbiorowości lokalne za osoby prawne, traktując je jako formę decentralizacji. J. Starościak mówi w tym przypadku o „korporacyjnej decentralizacji administracji". Jest charakterystyczne, że osobowości prawnej terytorialnych zbiorowości lokalnych nie kwestionuje generalnie nauka prawa administracyjnego, mimo istnienia różnorodnych zapatrywań na istotę samorządu terytorialnego i prawnej oraz faktycznej jego ewolucji. Samorząd istnieje nadal, został jednak wprzęgnięty do organizacji państwowej w ten sposób, że, zachowując pewne własne zadania i w związku z tym kompetencje, działa pod

---

[11] Pojęcie zakładu publicznego we francuskim prawie administracyjnym analizuje R. Connois: *La notion d'établissement public en droit administratif français*, Paris 1959. Zob. także prace: M. Elżanowski: *Zakład państwowy w polskim prawie administracyjnym*, Warszawa 1970, ss. 15–23; E. Ochendowski: *Zakład administracyjny jako podmiot administracji państwowej*, Poznań 1969, s. 56 i n.; W. Klonowiecki: *Zakład publiczny w prawie polskim*, Lublin 1933, s. 7 i n.

[12] Na zjawisko swoistej uniwersalności pojęcia zakładu publicznego w ustawodawstwie i teorii francuskiego prawa administracyjnego wskazuje Elżanowski: *op. cit.*, s. 19.

[13] Por. np. G. Vedel: *Droit administratif*, Paris 1976, s. 730 i n.; K. Chorąży: *Region w systemie administracyjnym Francji*, Ann. Univ. Mariae Curie-Skłodowska, sectio G 1983, vol. XXX.

nadzorem organów państwowych, a ponadto wykonuje część zadań ogólnopaństwowych jako tzw. zadania zlecone. Również w przypadku, gdy organy wykonawcze rad zbiorowości lokalnych nie pochodzą z wyboru, a są mianowane przez władzę państwową — tak jak we Francji — jednostki terytorialne uznawane są za osoby prawne i jako takie przeciwstawia się je państwu. Głównym argumentem, którego używa się uzasadniając tę konstrukcję, jest przyjęte za L. Michaudem związanie interesów poszczególnych zbiorowości lokalnych i interesów państwa.

Istnienie własnych (lokalnych) interesów jest warunkiem przyznania danej społeczności statusu zbiorowości lokalnej. Uznanie istnienia interesów lokalnych, a więc ich odrębności wobec interesów ogólnopaństwowych, prowadzi do powołania względnie samodzielnej (zdecentralizowanej) jednostki terytorialnej. Zwolennicy teorii realnego bytu osoby prawnej uważają, że osobowość prawna powstaje niezależnie od państwa, że rola państwa jest czysto policyjna; państwo może nie dopuścić do tego, by ten lub inny twór społeczny, który powstał bez jego udziału, działał w charakterze osoby prawnej, może uznać jego istnienie za niedopuszczalne i niebezpieczne z punktu widzenia interesów publicznoprawnych. Jednakże osobę prawną tworzy nie ustawa, lecz samo życie, tzn. potrzeby społeczne ludzi. Zdaniem O. Gierkego, zarówno każdy człowiek, jak i osobowość związkowa są podmiotami prawa nie dlatego, że prawo je powołało, lecz dlatego, że prawo je uznawało.[14] Odzwierciedleniem tego uogólnienia jest twierdzenie L. Michauda, który przyznaje państwu rolę podmiotu uznającego osobowość prawną, a nie tworzącego ją. L. Michaud opowiada się za rejestracyjnym, a nie koncesyjnym systemem powstawania osób prawnych. L. Michaud i R. Saleilles negują twórczą rolę państwa w formowaniu podmiotów prawa, ale — jak słusznie zauważa S. N. Bratuś — „Przejście od systemu koncesyjnego do systemu rejestracyjnego nie oznacza wcale, że osoby prawne powstają i istnieją niezależnie od państwa."[15] Powyższą uwagę cechuje całkowita trafność

[14] Zob. O. Gierke: *Deutches Privatrecht*, Leipzig 1895, s. 471–473.

[15] S. N. Bratuś: *Osoby prawne w radzieckim prawie cywilnym*, Warszawa 1950, ss. 80–81. Konstrukcja osobowości prawnej prawa publicznego (*personnalité morale de droit public*), jak stwierdzono, jest jednym z warunków uznania jednostki terytorialnej za zdecentralizowaną wspólnotę terytorialną (*collectivité territoriale*), co wyposaża ją w kompetencje o charakterze ogólnym. W rezultacie, oprócz podmiotowości cywilnoprawnej, *collectivité territoriale* ma przyznany pewien zakres kompetencji chronionych prawem przed wykraczającą poza ramy nadzoru ingerencją organów nadzorujących. Takie ujęcie zagadnienia zbliżone jest do zapatrywań W. L. Jaworskiego, który pisał: „Osoba prawna oznacza wyjęcie spod przepisów, którym te stosunki by podlegały, gdyby tego wyodrębnienia nie było." Zob. W. L. Jaworski: *Nauka prawa administracyjnego. Zagadnienia ogólne*, Warszawa 1924, s. 156. Ewolucja samorządu terytorialnego i postępująca etatyzacja umniejsza znaczenie osobowości prawnej jako jednego z elementów tego pojęcia. J. Panejko — reprezentant nurtu nie absolutyzującego osobowości prawnej samorządu, uznawał wprawdzie prawa podmiotowe samorządu, ale w zakresie tzw. spraw własnych. W sferze tzw. spraw poruczonych J. Panejko traktował jednostkę samorządu terytorialnego jako organ państwa. Zob. J. Panejko: *Geneza i podstawy samorządu europejskiego*, Wilno 1934, s. 107 i n.

w odniesieniu do osób prawnych prawa publicznego w prawie francuskim. Byt zbiorowości lokalnych i zakładów publicznych jest uzależniony od woli państwa i to niezależnie od przyjętego systemu powstawania osób prawnych prawa publicznego, tym bardziej że coraz trudniejsze staje się odróżnienie spraw lokalnych i ogólnopaństwowych, a pojęcia te mają bardzo ograniczoną użyteczność jurydyczną. Przepisy prawa nigdy nie precyzowały ogólnej klauzuli kompetencyjnej zbiorowości lokalnych, pozostawiając tę rolę orzeczeniom Rady Stanu i praktyce, która zawsze w większym stopniu kierowała się interesem ogólnym.[16] Wymiernym niejako następstwem kryzysu pojęcia „sprawy lokalne" było zjawisko „kryzysu finansów lokalnych". E. Ruśkowski za jedną z podstawowych przyczyn uważa francuski system sprawowania władzy, w którym kluczową pozycję zajmuje władza centralna. Jest przy tym — jak twierdzą zwolennicy centralizacji — tym silniejsza, im słabsze są związki lokalne. Rozszerzenie interesu ogólnopaństwowego i kurczenie się zakresu interesu lokalnego było determinowane czynnikami obiektywnymi: nacjonalizacją, etatyzacją kompetencji lokalnych, krzyżowaniem się zadań, brakiem jednoznacznych powiązań między władzą centralną a związkami lokalnymi.[17]

W tym stanie rzeczy właściwiej jest mówić raczej o uznaniu przez państwo wspólnoty lokalnej niż samych tylko interesów lokalnych, dających podstawę prawnego wyodrębnienia podmiotowości w sferze prawa publicznego. Aczkolwiek przedstawione podejście kładzie nacisk na aspekt formalny, to jednak transformacja pojęcia samorządu, funkcji współczesnego państwa kapitalistycznego, przemiany w hierarchii wartości, eksponujące elementy sprawności i przydatności struktur administracyjnych względem wymagań współczesności, do tego upoważniają. „Interesy lokalne" — to pojęcie zbyt mgliste, bardzo nieostre, częstokroć określane w sposób intuicyjny. Nie przedstawia zatem odpowiednich walorów prawnych. Nadal jednakże pozostaje kategorią, na której zasadza się konstrukcja samorządu terytorialnego, ale państwo decyduje o zakresie tego pojęcia, wyznaczając sferę zadań ogólnopaństwowych wykazywanych przez samorząd, a także określając zakres i formy nadzoru. Etatyzacja samorządu spowodowała zatarcie wyraźnej cezury między sprawami lokalnymi a ogólnopaństwowymi. Praktyka francuska zna dwie formy uznania wspólnot lokalnych przez państwo: konstytucyjną i ustawową.

W większości konstytucji francuskich dokonywano uznania wspólnot lokalnych: gmin i departamentów. Już konstytucje rewolucyjne z lat 1791 i 1793 uzależniały zmiany w strukturze zdecentralizowanej administracji lokalnej od rewizji konstytucji. Tradycja konstytucyjnej regulacji bytu wspólnot lokalnych przetrwała w późniejszych konstytucjach i ustawach konstytucyjnych, choć

[16] Zob. na ten temat E. Ruśkowski: *Stosunki między administracją centralną a samorządem terytorialnym we Francji*, „Problemy Rad Narodowych" 1983, nr 55, s. 88 i n.

[17] E. Ruśkowski: *Problemy decentralizacji finansowej we Francji*, „Problemy Rad Narodowych" 1984, nr 59, s. 284 i n.

stosowano różne metody. Przypomnijmy, że konstytucja IV Republiki z r. 1946 wyliczała wyczerpująco istniejące wspólnoty lokalne, zaliczając do nich gminy, departamenty i terytoria zamorskie, utworzenie zatem innych niż te kategorie wspólnot lokalnych, np. regionów, wymagałoby zmiany konstytucji. Stwarzało to stabilność struktury państwowo-administracyjnej, ale równocześnie czyniło z niej organizację sztywną i w mniejszym stopniu podatną na bardziej radykalne reformy. Konstytucja z r. 1958 przyjęła rozwiązanie będące kombinacją regulacji konstytucyjnej i zwykłej, ustawowej. Otóż w art. 72 konstytucja wylicza wspólnoty lokalne istniejące w chwili wejścia w życie konstytucji (gminy, departamenty, terytoria zamorskie), ale dodaje, że każda inna wspólnota lokalna jest tworzona przez ustawę. W ten sposób konstytucja V Republiki w porównaniu z konstytucją z r. 1946 jest bardziej otwarta na reformy administracyjne łączące się ze zmianami w strukturze kategorii *collectivités locales*. Jednak każda reforma dotycząca tej sfery podmiotów ma charakter znacznie wykraczający poza zwykłą reformę administracyjną ze względu na konstytucyjne, a w następstwie — ustrojowo-polityczne uwarunkowania.

Kategoria wspólnot lokalnych (*collectivités locales*) obejmuje wspólnoty terytorialne (*collectivités territoriales*), których autonomia jest zagwarantowana przez konstytucję, oraz publiczne zakłady terytorialne. Ich pozycja jako jednostek zdecentralizowanych wynika z unormowań ustawowych, a nie konstytucyjnych. Uznanie przez państwo czyni z tych wspólnot jednostki terytorialne zdecentralizowane. Definiuje się je przez porównanie z okręgami administracyjnymi (*circonscriptions administratives*) i zakładami publicznymi. W tym drugim przypadku rozróżnienie — jak się podkreśla w doktrynie prawa administracyjnego — jest dość płynne.[18] Wspólnota terytorialna to zgrupowanie ludzi zamieszkujących wspólnie pewne terytorium i posiadających wspólny interes o charakterze publicznym. Wszystkie inne podmioty wyposażone w osobowość publicznoprawną zaliczane są do zakładów publicznych.

Trudności z rozgraniczeniem wspólnot terytorialnych i zakładów administracyjnych leżą w nieostrym kryterium, jakim jest „specjalne powołanie zakładów publicznych" (*la vocation spéciale de l'établissement public*) w przeciwieństwie do „kompetencji generalnej" (*compétence générale*) wspólnot terytorialnych.[19] Przyjmuje się przy tym pogląd, iż zakłady publiczne stanowią dla ustawodawcy jakby drugą drogę — obok wspólnot lokalnych — do tworzenia publicznych osób terytorialnych (*personnes publiques territoriales*).[20] Instytucję zakładów

[18] Por. J. C. Douence: *Le rattachement des établissements publics à une collectivité territoriale*, „Actualité Juridique, Droit Administratif" 1971; a także A. de Laubadère: *Vicissitudes actuelles d'une distinction classique: établissement public et collectivité territoriale, A propos des groupements de collectivités territoriales*, „Annales de l'Université des Sciences Sociales de Toulouse" 1974; P. di Malta: *La distinction de l'établissement public et de la collectivité territoriale*, „Revue juridique et économique du Sud-Ouest" 1962, nr 3-4.

[19] Douence: *op. cit.*, s. 4 i n.

[20] Por. de Laubadère: *op. cit.*, s. 413 i n.

publicznych wykorzystuje się dość często do potrzeb administracji terytorialnej w celu zarządzania wspólnymi interesami mieszkańców tej samej jednostki terytorialnej lub wspólnot ze sobą sąsiadujących. Przykładem są: syndykaty gmin, dystrykty, wspólnoty miejskie, regiony (do r. 1982). Pojęcie to wykazuje kilka cech: powoływanie w drodze ustawy (art. 34 konstytucji z r. 1958), reżim prawny prawa publicznego, bliskie powiązania z kategorią wspólnot lokalnych. Ta ostatnia cecha przysparza — jak już zaznaczono — wiele trudności z teoretycznym, ostrym odróżnieniem obu kategorii.[21]

Mimo problemów teoretycznych z ustaleniem jasnej cezury, należy stwierdzić, że konstytucja z r. 1958 odróżnia dwie kategorie wspólnot lokalnych: wspólnoty terytorialne, których byt zagwarantowany jest konstytucyjnie, oraz publiczne zakłady terytorialne, tworzone i znoszone przez ustawę. Przynosi to konsekwencje w postaci zróżnicowanego statusu obu wspólnot. Artykuł 72 wymienia wspólnoty terytorialne istniejące w chwili wejścia w życie konstytucji, a więc gminy, departamenty, terytoria zamorskie i stwierdza, że inne (tj. powstałe po wejściu w życie konstytucji) wspólnoty terytorialne są tworzone na podstawie ustaw, a wreszcie dodaje, iż „wspólnoty te są zarządzane samodzielnie przez wybrane rady na zasadach określonych w ustawie" (*les collectivités s'administrent librement par des conseils élus et dans les conditions fixées par la loi*).

Jak należy rozumieć tę normę konstytucyjną, która przyznaje wspólnotom terytorialnym „swobodę administrowania" przez wybrane przez siebie rady, uwzględniając jednak również warunki wynikające z ustaw. By udzielić odpowiedzi na to pytanie, należy przytoczone postanowienie art. 72 konstytucji łączyć z zasadą niepodzielności Republiki (art. 2), suwerenności narodowej (art. 3) oraz stwierdzeniem wyrażonym w tymże art. 72: „W departamentach i terytoriach zamorskich przedstawiciel rządu ma za zadanie reprezentować interes narodowy, wykonywać kontrolę administracji oraz zapewniać przestrzeganie ustaw." Wyrażając zatem zasadę decentralizacji, zasadę wolnej administracji (*la libre administration*), konstytucja sama wyznacza jej granice i rozgranicza w tym zakresie kompetencje między parlament i rząd. Względna — bo o takiej można tylko mówić — samodzielność wspólnot lokalnych jest wynikiem przyjętych rozwiązań w systemie administracji dualistycznej, w świetle których wspólnoty mają dwojaki charakter: samorządowy oraz administracyjny. Są samorządne w granicach wyznaczonych przez ustawy, które obok jednostek terytorialnych o wolnej administracji widzą w nich sferę scentralizowanych okręgów administracyjnych.

Centralizacja ograniczająca autonomię wspólnot lokalnych, według M. Hauriou, ma dwojaką postać. Pierwszą stanowi centralizacja polityczna, która ma zapewniać jedność prawa (*l'unité de droit*). Służyć ma jej niepodzielność republiki, unitarność państwa przeciwstawiająca się takim formom, jak auto-

[21] J. Moreau: *Administration régionale, locale et municipale*, Paris 1978, s. 6.

nomia prowincji w kształcie realizowanym przez *Ancien Régime* czy federalizm. Nie bez podstaw podkreśla się w ustawodawstwie i doktrynie jedynie — jakby to można określić — administracyjny charakter wspólnot lokalnych przy jednoczesnym odmawianiu im cech organizacji politycznych. Podejście reprezentowane współcześnie ma wieloletnią tradycję, zrodzoną w okresie Rewolucji. Centralizacja administracyjna, zdaniem Hauriou, polega na zapewnieniu jedności w wykonywaniu ustaw (*l'unité dans l'exécution des lois*), która przede wszystkim zależy od władz wykonawczych.[22] Zwycięstwo koncepcji jakobińskiej nad koncepcją żyrondystów znalazło wyraz w postanowieniu art. 1 konstytucji z r. 1791, która stwierdzała: „Królestwo Francji jest jedno i niepodzielne." Rok później Konwent je powtórzył w formule: „Republika Francuska jest jedna i niepodzielna." Podobne formuły umieszczono w konstytucjach z r. 1898 i r. 1946. Jedność (*l'unité*) jest rozumiana jako zaprzeczenie federalizmu.

Koncepcję jedności państwa wywodzi się od J. J. Rousseau, który niepodzielność wiązał raczej z suwerennością niż samym państwem.[23] W koncepcji tradycyjnej suwerenność jest atrybutem państwa. Łączenie problemu suwerenności z niepodzielnością wynika z owej tradycji w ujmowaniu omawianego problemu. Decentralizacja zatem nie może prowadzić do przekształcenia wspólnot terytorialnych w formę państwa, co w rezultacie prowadziłoby do przejścia w strukturę federacyjną. Integralność terytorialna stanowi zasadę konstytucyjną, a jej gwarantem jest prezydent republiki.[24] Konstytucyjna zasada wolnej administracji wspólnot terytorialnych (*la libre administration des collectivités territoriales*) jest pochodną koncepcji decentralizacji administracji, wyrażanej w konstytucjach Francji i jej ustawach, powstałej formalnie w r. 1789 w postaci *pouvoir municipal*. Zakłada ona istnienie sfery własnych spraw wspólnot, odrębnych od spraw państwa, czego formalnym wyrazem jest osobowość publicznoprawna wspólnot terytorialnych. Koncepcja wyodrębniania spraw lokalnych, jak się okazuje, sięga do schyłku *Ancien Régime*, którego ustawodawstwo z r. 1787 rozróżniało działalność administracji królestwa oraz administracji lokalnej.[25] Apogeum owej koncepcji przypadło na okres tzw. socjalizmu municypalnego.[26] Okoliczności wyżej przytoczone sprawiły, że kryterium spraw lokalnych straciło swe poprzednie walory i aktualnie nie stanowi podstawy określającej tzw. wolną administrację wspólnot terytorialnych.

---

[22] Zob. M. Hauriou: *Précis de droit administratif et de droit public*, Paris 1933, s. 71.

[23] Por. A. Pieniążek: *Suwerenność. Problemy teorii i praktyki*, Warszawa 1979, s. 39 i n.

[24] Artykuł 5 i art. 16 Konstytucji Republiki Francuskiej z r. 1958.

[25] Zob. F. Lauchaire: *Les fondements constitutionnels de la décentralisation*, „Revue du Droit Public et de la Science Politique" 1982, nr 6, s. 1551.

[26] Socjalizm municypalny „[...] wiązał się z rozwojem ruchu społecznego zwanego posybilizmem. Według jego zwolenników we Francji końca XIX wieku socjalizmu nie można budować przez przejęcie władzy, lecz przez przekształcenie bazy [...]. Chodziło przy tym o wydzielenie celów idealnych i uczynienie przynajmniej kilku z nich możliwymi do realizacji. [...] Socjalizm municypalny doprowadził do poważnego rozszerzenia władzy gminnej w jakobińskiej Francji." Zob. Ruśkowski: *Stosunki...*, ss. 90–91.

Inaczej rzecz ujmując, kategoria ta nie jest wystarczającym elementem definiującym tzw. wolną administrację wspólnot terytorialnych i w konsekwencji — decentralizację. Zwięźle i trafnie ujmuje ten problem J. Rivero pisząc, że sensu decentralizacji należy poszukiwać jednocześnie łącząc tradycyjne wyodrębnienie spraw lokalnych z określeniem inicjatywy lokalnej w poszczególnych dziedzinach działalności administracyjnej.[27] Wynika stąd wniosek, że w praktyce enumeratywne skatalagowanie spraw lokalnych jest niewystarczające ze względu na etatyzację administracji oraz gospodarki i wzajemne przenikanie administracyjnej działalności związanej, tradycyjnie mówiąc, z interesem lokalnym i z interesem ogólnopaństwowym. Zdając sobie sprawę ze słabości tradycyjnego podejścia, sugeruje się potrzebę poszukiwania ustaleń cząstkowych, które czyniłyby bardziej realnymi ogólne zasady, wyrażające się jako koncepcje interesu lokalnego spraw lokalnych czy wolnej administracji wspólnot terytorialnych oraz decentralizacji.

Dla Celine Wiener linię demarkacyjną między centralizacją i decentralizacją stanowi kontrola nad terytorialnymi osobami prawnymi prawa publicznego, „[...] pozwala bowiem na dokładne określenie rozmiarów jednej i drugiej, jest jednak także elementem strategicznym w walce, która przeciwstawia sobie nieustannie jedno zjawisko drugiemu, ponieważ od sposobu, w jaki jest prowadzona, zależy rzeczywista treść wolności w skali lokalnej." Kontrolę, która jest terminem używanym w konstytucji, określa się w prawie administracyjnym mianem nadzoru (*tutelle* – w tłumaczeniu dosłownym – opieka), którego konstrukcja prawna odpowiada w istocie koncepcji reprezentowanej przez J. Starościaka i powszechnie przyjętej w polskiej teorii prawa administracyjnego. Jednakże klasyczny nadzór przechodzi — zdaniem cytowanej autorki — względny upadek, jako instytucja dotknięta przede wszystkim nadmierną formalistyką prawniczą. Natomiast w warunkach francuskich obserwuje się wzrost kontroli pośrednich, do których zalicza się przede wszystkim politykę finansową wobec jednostek terytorialnych. „Nadzór przez sakiewkę" zastępuje tradycyjną opiekę.[28]

Decentralizacja łączy się z ewolucją doktryn politycznych, stąd w okresie prawie 200 lat jej niestabilność jako tendencji politycznej i zasady organizacji aparatu państwowego. W opublikowanym w r. 1980 artykule, a więc przed reformą z r. 1980, L. Vochel — prefekt departamentu Bouches-du-Rhône, wskazał trzy przeszkody decentralizacji: tradycję historyczną, podział terytorialny kraju i przyzwyczajenia społeczeństwa. Zdaniem L. Vochela, zasada centralizacji obowiązywała we Francji od dawna, a wszystkie reżimy polityczne

[27] J. Rivero: *Fédéralisme et décentralisation: harmonie ou contradiction, Pages de Doctrine*, Paris 1980, s. 223.

[28] C. Wiener: *Władza centralna i władza lokalna – mity i rzeczywistość, Kontrola czy integracja?* [w:] *Administracja Republiki Francuskiej*, pod red. J. Łętowskiego, Warszawa 1984, s. 157 i n.

dążyły do jej wzmocnienia. Podobnie jak Celine Wiener, L. Vochel wskazuje: „Archaizm francuskiego systemu skarbowego postawił departamenty i gminy w sytuacji osób zdolnych wprawdzie do działań prawnych, ale mogących się utrzymać tylko z subsydiów."[29] A zjawisko to zachodzi w warunkach nieodpowiedniego podziału terytorialnego, którego jednostki (departamenty i gminy) są zbyt małe pod względem terytorialnym i nie dysponują środkami do realizacji ich formalnych uprawnień. Rozdrobnienie gmin i nieznaczne środki im przyznane spowodowały na początku bieżącego stulecia rezygnację przez nie na rzecz państwa z szeregu uprawnień przyznanych w ustawie z r. 1884. Mimo tych trudności w ostatnim czasie zarysowała się tendencja prowadząca do zerwania z tradycją centralizacji, a zmierzająca do wzmocnienia dekoncentracji oraz decentralizacji, czego wyrazem była reforma przeprowadzona we wspomnianej ustawie z r. 1982.

RÉSUMÉ

On a présenté les problèmes de la conception juridique de la décentralisation territoriale en France. On a défini la genèse de cette conception issue des idées datant de la Révolution de 1789. Le modèle ayant été formé à cette époque-là, a subi des changements fondamentaux ultérieurs qui étaient en rapport étroit avec le développement de la théorie de l'autonomie territoriale. Ce sont les opinions sur la théorie qui forment le fond pour l'analyse des éléments normatifs fixant les solutions françaises. Le rôle particulier est rempli par les normes constitutives qui, pour cette raison, ont été mises en relief. Selon l'intention de l'auteur, l'article doit faciliter une juste compréhension de l'essence des réformes contemporaines de l'organisation territoriale en France, surtout de celles qui ont été initiées par les lois de 1982.

---

[29] L. Vochel: *Centralizacja, dekoncentracja, decentralizacja*, „Organizacja–Metody–Technika" 1980, nr 3, s. 27.